

*Marcin Wujczyk*

Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

## **Wybrane prawa pracownicze w Konstytucji RP – ocena art. 65 i art. 66 Konstytucji w dekadę jej uchwalenia**

### **Wstęp**

Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem „prawa pracownicze”. Wyodrębnienie tego pojęcia na tle przepisów konstytucyjnych wydaje się jednak zasadne ze względu na liczne odniesienia w tekście Konstytucji do stosunków pracy i kwestii przez prawo pracy regulowanych. Wiele odniesień do zasad prawa pracy zostało ujęte w rozdziale Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Konstytucja reguluje stosunki zarówno z zakresu indywidualnego prawa pracy (m.in. kwestie ochrony pracy – art. 24, zakazu dyskryminacji – art. 32 i 33, wolności pracy – art. 65 ust. 1, prawo do minimalnego wynagrodzenia – art. 65 ust. 4, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy – art. 66), jak i z zakresu zbiorowego prawa pracy (m.in. wolność zrzeszania się w związki zawodowe – art. 12, zawieranie układów zbiorowych i innych porozumień – art. 59 ust. 2, zasada swobody rokowań – art. 59 ust. 2, prawo do strajku – art. 59 ust. 3).

Wiele kontrowersji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wywołały wolności określone w art. 65 i 66 Konstytucji, które regulują wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zakaz stałego zatrudnienia dzieci do lat 16, prawo do minimalnego wynagrodzenia, obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia, a także prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz do dni wolnych od pracy. Powyższe prawa zostały ujęte w części Konstytucji zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”.

### **I. Prawa pracownicze w Konstytucji**

Rozważania dotyczące poszczególnych unormowań należałoby poprzedzić uwagami o charakterze ogólnym. Ze względu na ustanowienie w art. 8 Konstytucji zasady bezpośredniości jej stosowania rodzi się pytanie o możliwość dochodzenia uregulowanych w Konstytucji praw pracowniczych bezpośrednio na jej podstawie bez konieczności opierania swych roszczeń na dodatkowych przepisach. Podziału na prawa, które mogą być dochodzone bezpośrednio na podstawie Konstytucji oraz takie, których dochodzenie może następować tylko w granicach ustawy dokonuje art. 81. Na jego podstawie do pierwszej grupy można zaliczyć wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca

pracy, zakaz obowiązku pracy nienależonego ustawą, zakaz stałego zatrudniania dzieci, do drugiej natomiast – minimalne wynagrodzenie za pracę, prowadzenie przez władze polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo pracownika do ustawowych dni wolnych od pracy oraz corocznych płatnych urlopów. Powyższy pogląd został potwierdzony przez TK w wyroku z 8 maja 2000 r.<sup>1</sup> Jednocześnie TK stwierdził, że związanie ustawodawcy zwykłego gwarancjami konstytucyjnymi pierwszego rodzaju „jest niewątpliwie silniejsze, i to mimo tego, że konkretyzacja zakresu i treści praw należących do tej kategorii następować będzie niejednokrotnie przez upoważnienia ustawowe”<sup>2</sup>. Część doktryny<sup>3</sup> podważa jednak sens powyższego podziału, określając wyłączenia z art. 81 jako „przypadkowe” oraz podnosząc, że większość praw zarówno wymienionych w art. 81, jak i tam nieprzywołanych „zawiera odesłanie do ustaw, które tym samym wyznaczają ich granice”<sup>4</sup>. Przyjmując przedstawione w drugim z prezentowanych poglądów argumenty za zasadne nie można, jednak, moim zdaniem, nie doceniać znaczenia art. 81, jako wyznacznika treści przepisów pracowniczych, gdyż jak stwierdził Trybunał:

„granice i charakter odesłania do regulacji ustawowych nie mogą być tożsame w przypadku obu analizowanych kategorii. O ile bowiem w odniesieniu do praw i wolności wyraźnie wymienionych w art. 81 ustalenie zawartości i treści poszczególnych praw jest pozostawione swobodzie ustawodawcy, o tyle w przypadku drugiej kategorii, treść praw w ich zasadniczych elementach oraz ich granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, choćby konkretyzacja czy sposób realizacji tych gwarancji uzależnione zostały od regulacji ustawowych”<sup>5</sup>.

Podziału praw pracowniczych TK dokonał również w wyroku z 2 lipca 2002 r.<sup>6</sup> Przyjmując kryterium swobody ustawodawcy zwykłego Trybunał wyróżnił trzy grupy praw socjalnych (w tym praw pracowniczych), mianowicie te, w których: 1) wskazuje się w samej Konstytucji pewne założenia, kierunki czy strategię działania, z których to przepisów nie płynie jednak powinność realizacji zadań przez wydanie ustaw (tu zaliczono między innymi obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia); 2) zobowiązuje się ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji ustawowej, bez szczegółowego wskazywania jednak, jak ma być ona dokonana (Trybunał podał tu dla przykładu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy); 3) wskazuje się nie tylko powinność wydania ustawy, ale także określa się w pewnej przynajmniej mierze przedmiot czy kierunek regulacji ustawy zwykłej (TK zaliczył do tej grupy prawa i wolności określone w art. 65 ust. 1–4 oraz prawo pracownika do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów).

<sup>1</sup> Por. wyrok SN z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK 2000, nr 4, poz. 107.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Por. W. Sanetra, *Konstytucyjna ochrona wolności i praw pracowniczych*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5, s. 12 i nast.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Por. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 48.

## II. Wolność pracy

Artykuł 65 ust. 1 Konstytucji statuuje **wolność pracy**. Wprawdzie w przepisie tym jest mowa o wolności wyboru i wykonywania zawodu, powszechnie się jednak przyjmuje, że z art. 65 wynika wolność pracy, którego kwalifikowanym elementem jest właśnie wolność wyboru i wykonywania zawodu<sup>7</sup>. Do art. 65 ust. 1 nawiązuje art. 10 § 1 k.p., jednak o ile Konstytucja mówi o „wolności do pracy”, kodeks statuuje prawo do swobodnie wybranej pracy. Niekiedy przedstawiciele doktryny bagatelizują tę różnicę składając ją na barki „względności podziału na wolności i prawa oraz sporej przypadkowości w stosowanej w tym zakresie terminologii”<sup>8</sup>. Moim zdaniem odmiennosc terminów użytych przez pracodawcę w obu aktach świadczy o niezgodności przepisów kodeksu pracy z Konstytucją. „Prawo” rozumiane jest bowiem jako możliwość zachowania się w myśl określonej normy czy też żądania zachowania od podmiotu zobowiązanego, „wolność” natomiast traktowana jest jako swoboda zachowania jednostki. Wskazuje się, że „prawo” ma z punktu widzenia prawodawcy charakter konstytutywny, „wolność” natomiast deklaracyjny<sup>9</sup>. Powyższa różnica prowadzi do odmiennego rozumienia swobody wyboru pracy, stąd, moim zdaniem, ustawodawca powinien usunąć powstałą niezgodność nowelizując kodeks pracy tak, by wyeliminować różnice terminologiczne.

W doktrynie rozróżnia się wąskie i szerokie rozumienie wolności pracy. Pierwsze koncentruje się na konieczności zgodnych oświadczeń woli pracownika i pracodawcy. W tym ujęciu akcentowana jest dobrowolność nawiązania stosunku pracy. W rozumieniu szerszym wolność pracy obejmuje również swobodę wyboru rodzaju pracy, zawodu oraz miejsca ich wykonywania<sup>10</sup>. Do drugiego poglądu przychylił się TK między innymi w wyrokach z 26 kwietnia 1999 r.<sup>11</sup> oraz z 23 czerwca 1999 r.<sup>12</sup>, w których sformułował aspekty zasady wolności pracy. Wyróżnił tzw. pozytywny aspekt zasady wolności pracy, który formułuje art. 65 ust. 1 oraz aspekt negatywny (zakaz nakładania obowiązku pracy), który formułuje art. 65 ust. 2. Według TK zasada wolności pracy w jej ujęciu pozytywnym obejmuje zarówno możliwość wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy), jak i decydowania o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny). Należy również stwierdzić, że swoboda wyboru pracodawcy oznacza „nie tylko możliwość zmiany zatrudnienia, ale również pozostawania w tym samym czasie w innym stosunku pracy”, czyli podejmowania dodatkowego zatrudnienia<sup>13</sup>. Przy czym Trybunał na tak szerokie rozumienie wolności pracy

<sup>7</sup> Por. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, Państwo i Prawo 1997, nr 11–12, s. 208.

<sup>8</sup> Por. W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1997, nr 11, s. 5.

<sup>9</sup> Por. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 13–14.

<sup>10</sup> Por. J. Borowicz, *Wolność pracy* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 509.

<sup>11</sup> Por. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999, nr 4, poz. 71.

<sup>12</sup> Por. wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101.

<sup>13</sup> Por. Z. Góralski, *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy* [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświeceniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997, s. 37.

przywołuje zwłaszcza uchylenie dawnego art. 101 k.p., który prawo pracownika do podjęcia dodatkowego zatrudnienia uzależniał od zgody podmiotu zatrudniającego. Uznał on również, że wolność wyboru pracy realizuje się nie tylko przez zatrudnienie na pełny etat<sup>14</sup>.

Dla określenia treści zasady wolności pracy pomocne są sformułowania użyte przez TK, zgodnie z którymi wolność ta oznacza „generalny zakaz, adresowany do władz publicznych, wprowadzenia ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy oraz wyborze pracodawcy”<sup>15</sup>, „brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia”<sup>16</sup>. W doktrynie podkreśla się jednak, że z treści wolności pracy nie można wywodzić roszczenia o zatrudnienie u konkretnego pracodawcy ani o dostęp do pełnienia funkcji kierowniczych w zakładzie pracy, nie oznacza ona również nienaruszalności raz nawiązanego stosunku<sup>17</sup>.

### III. Zakaz stałego zatrudnienia dzieci do lat 16

Powszechnie przyjmuje się, że wolność pracy nie ma charakteru absolutnego. Jest ona ograniczona przez Konstytucję w tym samym art. 65 w ust. 2, który dopuszcza **możliwość nałożenia obowiązku pracy**, wymaga jednak dla tego formy ustawy. Jako ograniczenie wolności pracy wskazuje się art. 65 ust. 3, który statuuje **zasadę zakazu stałego zatrudnienia dzieci do lat 16**. Ostatni powołany przepis wzbudził liczne kontrowersje. Podaje się w wątpliwość traktowanie powyższego zakazu jako wolności lub prawa na co wskazywałoby umiejscowienie przedmiotowego przepisu<sup>18</sup>. Moim zdaniem jest jednak zasadne traktowanie powyższego ograniczenia jako zabezpieczenia prawa dziecka do rozwoju, które można wywieść np. z art. 48 czy 72 Konstytucji, a które wyraźnie potwierdzają przepisy kodeksu pracy, otaczające szczególną ochroną młodocianych pracowników. Wątpliwości budzi również relacja między zdaniem pierwszym art. 65 ust. 3 a jego zdaniem drugim, które stanowi, że „formy i charakter dopuszczalnego zatrudnienia określa ustawa”. Wskazuje się na dwie możliwe interpretacje: pierwsza stoi na stanowisku, że zdanie drugie art. 65 skutkuje dopuszczalnością zatrudnienia młodocianych poniżej 16 roku życia, ale tylko w formach i charakterze określonym w ustawie, druga prowadzi do wniosku, że art. 65 ust. 3 dopuszcza tylko niestałe zatrudnienie dzieci poniżej 16 lat<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę przepisy kodeksu pracy, które udzielają ochrony wszystkim młodocianym pomiędzy 15 a 18 rokiem życia, niespójne i niezrozumiałe jest postanowienie Konstytucji chroniące jedynie osoby w wieku do szesnastu lat. W przypadku drugiej interpretacji podnosi się wystąpienie niezasadnionego odejścia przepisów Konstytucji od unormowań międzynarodowych,

<sup>14</sup> Por. wyrok TK z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

<sup>15</sup> Por. wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., SK 30/90, OTK 2001, nr 1, poz. 3.

<sup>16</sup> Por. wyrok TK z 13 czerwca 2000 r., K 15/99, OTK 2000, nr 5, poz. 137.

<sup>17</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5.

<sup>18</sup> Por. W. Sanetra, *Prawa (wolności)...*, op.cit., s. 5–6.

<sup>19</sup> Por. L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy* [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 78–79.

uznających za minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia we wszystkich rodzajach działalności ekonomicznej nie mniej niż piętnaście lat<sup>20</sup>. Interpretacja taka skutkuje również niezgodnością przepisów kodeksu pracy z Konstytucją, gdyż te pierwsze pod pewnymi warunkami dopuszczają możliwość stałego zatrudniania młodocianych powyżej 15 roku życia po spełnieniu dodatkowych warunków. Niemniej moim zdaniem należy przychylić się do poglądów wskazujących jako trafniejszą drugą z przytoczonych przeze mnie interpretacji<sup>21</sup>. Zasadna jest konstatacja, że za takim rozumieniem art. 65 ust. 3 przemawia wykładnia językowa. Dodatkowo wskazałbym również wykładnię celowościową, interpretującą przedmiotowy przepis w duchu ochrony praw dziecka i swobody jego rozwoju, wynikających z art. 72 Konstytucji. Tym samym konieczne jest podjęcie przez ustawodawcę kroków zmierzających do dostosowania przepisów ustawodawstwa zwykłego do uregulowań konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość ograniczenia wolności pracy, obwarując ją jednak licznymi zastrzeżeniami. W wyroku z 23 czerwca 1999 r. stwierdził, że z art. 65 ust. 1 zdanie drugie nie wynika pełna swoboda ustawodawcy wskazania ograniczeń wolności pracy, gdyż muszą być uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych<sup>22</sup>. W doktrynie wskazuje się 4 warunki konstytucyjności ograniczenia wolności pracy: 1) wprowadzanie ograniczeń tylko w formie ustawy (jedynie uregulowanie kwestii szczegółowych, niemających zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw o drugorzędnym znaczeniu, może być dokonane w formie aktów podstawowych; 2) powiązanie ograniczenia z ochroną jednej z wartości lub interesu wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) przestrzeganie zasady proporcjonalności ograniczenia i 4) zachowanie „istoty” regulowanej wolności<sup>23</sup>. Takie ujęcie znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach TK<sup>24</sup>.

Zauważyć należy również, że szczególną podstawę do ograniczenia wolności pracy stanowi w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej art. 233 ust. 3 Konstytucji.

Kończąc rozważania dotyczące wolności pracy odnieść należy się jeszcze do relacji między „wolnością pracy” a „prawem do pracy”. Powszechnie w literaturze przedmiotu stwierdza się, że Konstytucja nie przyznaje nikomu prawa do pracy, rozumianego jako podmiotowe prawo jednostki, któremu odpowiadałby obowiązek państwa do zapewnienia miejsca pracy. Takie rozumienie „prawa do pracy” jest powszechnie przyjmowane zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie<sup>25</sup>. Niemniej pojawił się rów-

<sup>20</sup> Por. Konwencja MOP 1973, Nr 138 o najniższym wieku dopuszczenia do zatrudnienia, ratyfikowana przez Polskę w 1978 r. (Dz.U. z 1978 Nr 12, poz. 53).

<sup>21</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja..., op.cit.*, s. 8.

<sup>22</sup> Por. wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101.

<sup>23</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja..., op.cit.*, s. 6.

<sup>24</sup> Por. m.in. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., akt K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165; wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., SK 30/90, OTK 2001, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK 2001, nr 3, poz. 50; wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59; wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101; wyrok TK z 19 lutego 2002 r., 3/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3.

<sup>25</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja..., op.cit.*, s. 4; L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy* [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy..., op.cit.*, s. 77; S. Bujewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006, s. 195; wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59; wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

niez pogląd interpretujący prawo do pracy jako „prawo do pomocy w staraniach o pracę i w uzyskaniu kwalifikacji zawodowych”<sup>26</sup> lub jako „prawo do korzystania z efektów polityki prowadzonej przez państwo w celu osiągnięcia możliwego pełnego zatrudnienia”<sup>27</sup>. Tak rozumianego prawa do pracy można doszukać się w art. 64 ust. 5, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Przyznaje to też autor powyżej przywołanego poglądu<sup>28</sup>. Należy tu jednak wyrazić zdziwienie przyjmowaniem odmiennego od powszechnego rozumienia pojęcia „prawa do pracy”, tym bardziej że zrównywanie pojęcia „prawo do pracy” z art. 65 ust. 5 nie ma jedynie charakteru terminologicznego, ale może skutkować odmiennym, roszczeniowym rozumieniem obowiązku władz publicznych do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia.

#### **IV. Obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia**

Warto w tym miejscu, rezygnując z narzuconej przez art. 65 kolejności analizy praw pracowniczych, omówić prawa sformułowane w art. 65 ust. 5 (**obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych**).

Adresatem tego przepisu są władze publiczne, przy czym, jak stwierdził TK, ustawodawca jest bardzo ważnym, ale tylko jednym z organów, na których ciąży obowiązek realizacji polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia<sup>29</sup>.

Trybunał wskazał również, że przepis art. 65 ust. 5 ma wyraźnie pragmatyczny i celowościowy charakter<sup>30</sup> oraz określił go jako przepis programowy, wskazujący zasadnicze kierunki działań władz publicznych<sup>31</sup>. Nakazuje on podejmowanie działań pozytywnych, na co wyraźnie wskazuje znajdująca się w nim egzemplifikacja, na jego podstawie nie można jednak domagać się zatrudnienia, nie nakazuje on również tworzenia miejsc pracy przez państwo<sup>32</sup>. Trybunał stwierdził, że z art. 65 ust. 5 nie wynika absolutny zakaz takich działań ustawodawczych, które mogą prowadzić do zwiększenia bezrobocia, o ile podstawą takich rozwiązań są normy konstytucyjne lub realizacja innych wartości konstytucyjnych oraz konstytucyjne wskazania celów państwa, a także, że nakaz w analizowanym przepisie zawarty nie może być podstawą ograniczenia praw i wolności jednostki<sup>33</sup>. Rodzi się pytanie, czy art. 65 ust. 5 może być traktowany

<sup>26</sup> Por. T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, Państwo i Prawo 2003, z. 1, s. 9.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>29</sup> Por. wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2002, nr 2, poz. 59.

<sup>30</sup> Por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 10.

<sup>31</sup> Por. wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2002, nr 2, poz. 59.

<sup>32</sup> Por. wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

<sup>33</sup> Por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 10.

jako adekwatny wzorzec konstytucyjności praw? Trybunał udzielił tu twierdzącej odpowiedzi, ograniczając jednak swą kontrolę do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne dla realizacji celu, którym miało być zwalczanie bezrobocia<sup>34</sup>. W literaturze pojawił się również pogląd, zgodnie z którym w razie beczynności państwa w jednym z działań wymienionych w art. 65 ust. 5 każdemu przysługuje roszczenie o jego wykonanie<sup>35</sup>. Takie stanowisko należy uznać za mocno kontrowersyjne, aczkolwiek należy wskazać, że w wyroku z 24 lutego 2004 r. TK określił metody zwalczania bezrobocia wskazane w Konstytucji jako obligatoryjne.

## V. Minimalne wynagrodzenie

Zgodnie z art. 65 ust. 4 **minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa**. Adresatem powyższej normy jest państwo i to na nim ciąży obowiązek jej zrealizowania. Przepis natomiast nie określa zakresu podmiotów objętych obowiązkiem regulacyjnym państwa. W art. 65 ust. 4 mowa jest o „wynagrodzeniu za pracę”. Wnosić z tego należy, że ustrojodawca gwarantując uprawnienie do minimalnego wynagrodzenia odnosił je do osób pozostających w stosunku pracy, natomiast nie miał zamiaru objąć nim osób wykonujących pracę na podstawie innych stosunków prawnych czy tzw. wolnych zawodów. Taki pogląd przyjął również TK stwierdzając, że nie ma podstaw do stosowania art. 65 ust. 4 do sytuacji adwokatów prowadzących kancelarie<sup>36</sup>. W Konstytucji z 1997 r. zrezygnowano z formuły „prawa do zatrudnienia za wynagrodzenie według ilości i jakości pracy”, którą zawierał art. 68 Konstytucji z 1952 r. Wynika to z dokonania w obowiązującej Konstytucji reinterpretacji zasad sprawiedliwości społecznej. Jak stwierdził W. Sanetra, obecność społecznego elementu w gospodarce jest dopuszczalna i jednocześnie niezbędna, „ale tylko w takim zakresie, w jakim nie podważa to sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych”<sup>37</sup>. W ich ramach bowiem wysokość wynagrodzenia ustalona jest przede wszystkim w drodze mechanizmów negocjacyjnych i rynkowych. Nie oznacza to jednak, że pracodawcy w przedmiocie określenia wysokości wynagrodzenia są ograniczeni jedynie art. 65 ust. 4. Cięży bowiem na nich również, wynikający z art. 33 ust. 2 Konstytucji, obowiązek jednakowego wynagradzania mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości. Słuszne są twierdzenia przedstawicieli doktryny, że obowiązek z art. 33 ust. 2 pośrednio należy odnieść do wszystkich pracowników<sup>38</sup>.

W Konstytucji z 1997 r. nie znalazł się również przepis o prawie do godziwego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 13 k.p. Jednak TK w wyroku z 7 maja 2001 r. doszedł do wniosku „że przepisy konstytucyjne, a w szczególności art. 65 i art. 2 w części odwołujące się do zasad sprawiedliwości społecznej, dają pełną podstawę do uznania zasady sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę jako

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Por. S. Bujewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne...*, *op.cit.*, s. 199.

<sup>36</sup> Por. wyrok TK z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 119.

<sup>37</sup> Por. W. Sanetra, *Prawa (wolności)...*, *op.cit.*, s. 5.

<sup>38</sup> Por. L. Florek, *Konstytucyjne podstawy...*, *op.cit.*, s. 77.

założenia o randze konstytucyjnej”<sup>39</sup>. Nie podzielił natomiast poglądu, że sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie wyznaczone jest przez wartość pracy, o której decydują prawa rynku. Wskazał, że sam art. 65 ust. 4 Konstytucji zaprzecza takiemu wnioskowi. Niezależnie bowiem od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż wystarcza na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia). W tym samym orzeczeniu TK dopuścił możliwość ustanawiania przez ustawodawcę wynagrodzenia maksymalnego<sup>40</sup>.

Przed TK rozważana była również kwestia, czy istnieje konstytucyjny obowiązek państwa zapewnienia wszystkim obywatelom odpowiednio wysokich, satysfakcjonujących ich zarobków. Trybunał udzielił negatywnej odpowiedzi. Stwierdził, że nikomu nie przysługuje konstytucyjne prawo uzyskiwania dochodu, jak również ich „poprawa”, czyli zwiększenie wysokości. Podobne uwagi TK odniósł w stosunku do wynagrodzenia wskazując, że „ani rolnicy, ani przedstawiciele niemal żadnego innego zawodu nie mają podstaw do poszukiwania w Konstytucji gwarancji wynagrodzenia. Szczególnym wyjątkiem są tu sędziowie, którym ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował «wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków»». Jednak nawet w ich przypadku TK uznał za niedopuszczalne domaganie się wyższych dochodów z powołaniem się bezpośrednio na normę konstytucyjną”<sup>41</sup>.

## 6. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i corocznych płatnych urlopów

W art. 66 ust. 1 ustanowiono **prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów**. To ostatnie zostało określone w art. 233 ust. 3 jako prawo do wypoczynku.

Artykuł 66 formułuje prawa podmiotowe, jednocześnie ma on jednak charakter odwołający, gdyż zakres uprawnień w nim wymienionych został przekazany do uregulowania przez akty ustawowe<sup>42</sup>. Z tego też względu TK uznał za niedopuszczalne wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a które wykraczają poza postanowienia odpowiednich ustaw. W tym samym orzeczeniu TK stwierdził, że art. 66 może stanowić wzorzec kontrolny przy badaniu, czy została zachowana droga ustawy w realizacji zawartych w nim uprawnień i czy możliwa jest ich realizacja, a „uznanie niekonstytucyjności ustawy jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwy wskazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia «istoty» danego prawa”<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82.

<sup>40</sup> Podobnie w wyroku TK z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13.

<sup>41</sup> Por. wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03 OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

<sup>42</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, op.cit., s. 2.

<sup>43</sup> Por. wyrok TK z 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255.



Użyte w art. 66 pojęcia nie są definiowane przez Konstytucję dlatego też należy przyjąć, że Konstytucja posługuje się „pojęciami zastanymi” i odwołać się do instytucji, których znaczenie od dawna jest ukształtowane w prawie pracy<sup>44</sup>.

W literaturze podkreśla się, że zarówno prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak i prawo do wypoczynku podlega ochronie w drodze skargi konstytucyjnej<sup>45</sup>.

Adresatem zarówno ust. 1, jak i ust. 2 art. 66 jest ustawodawca, odmiennie natomiast kształtuje się zakres podmiotów praw określonych w powyższych przepisach. W pierwszym przypadku należy bowiem uznać, że podmiotem praw jest „każdy”, a więc osoby wykonujące prace zarówno na podstawie stosunku pracy, jak i na podstawie innych stosunków prawnych, w tym także studenci czy żołnierze w czynnej służbie wojskowej. Pewne wątpliwości budzi określenie „obowiązki pracodawcy”, ale przyjęło się dokonywać szerokiej wykładni pojęcia „pracodawcy” ujętego w art. 66 ust. 1. Taka interpretacja art. 66 ust. 1 znajduje potwierdzenie w art. 304 § 1 k.p. W przypadku drugim ze względu na użycie w ust. 2 słowa „pracownik”, podmiotem ustanowionego w nim prawa może być tylko osoba wykonująca pracę na podstawie stosunku pracy.

Część przedstawicieli doktryny uznała odstąpienie przez ustrojodawcę od dookreślenia w Konstytucji kategorii, jaką jest „urlop wypoczynkowy” oraz zrezygnowanie ze sformułowania jakiegokolwiek zasady w zakresie maksymalnych norm czasu pracy i odesłanie w tym zakresie do ustaw szczególnych za „niezbyt szczęśliwe”<sup>46</sup>. Moim zdaniem pogląd taki jest nieuprawniony. Regulowanie w Konstytucji kwestii o charakterze szczegółowym nie tylko przeczy idei ustawy konstytucyjnej jako aktu o charakterze ogólnym, ale również mogłoby wpływać negatywnie na elastyczność prawa pracy, w dzisiejszym, globalnym świecie coraz bardziej konieczną.

## Zakończenie

Na koniec warto jeszcze dokonać krótkiej oceny powyżej omawianych przepisów. Niewątpliwie uchwalona w 1997 r. Konstytucja reguluje w znacznie węższym stopniu prawa pracownicze niż to czyniła Konstytucja z 1952 r., co wynika z nadania prymatu zasadzie gospodarki rynkowej i postawieniu na dalszym planie zasady gospodarki społecznej. Miało to niewątpliwie wpływ na zakres szczegółowości praw uregulowanych w art. 65 i 66 Konstytucji.

Niewątpliwie za słuszne należy uznać odejście od pojęcia „prawa do pracy”, które w gospodarce rynkowej miałoby często charakter fikcyjny i przeniesienie akcentu na obowiązek prowadzenia przez państwo polityki zmierzającej do zapewnienia pełnego, produktywnego zatrudniania. Natomiast krytycznie należy ocenić wywiązywanie się państwa z powyższego obowiązku. Utrzymujące się bezrobocie powinno wprawdzie być zwalczane głównie przez ułatwienie tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym, jednak nie zwalnia to państwa od intensyfikowania, w szczególności w okresach

<sup>44</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 65 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja..., op.cit.*, s. 3.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 4–5, por. S. Bujewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne..., op.cit.*, s. 201; wyrok TK z 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255.

<sup>46</sup> Por. B. Gronowska [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 134–135.

wysokiego bezrobocia, programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowania i wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Można zgodzić się z tezami wskazującymi, że w obowiązującej Konstytucji zabrakło wyraźnego stwierdzenia o zakazie pracy przymusowej, które występuje w aktach międzynarodowego prawa pracy<sup>47</sup>. Niemniej moim zdaniem zakaz taki może być wyinterpretowany z art. 65 ust. 2. Ponadto trudno uznać, by we współczesnym systemie europejskiego prawa międzynarodowego, którego elementem jest również prawo polskie, powyższy zakaz mógł być jeszcze łamany.

Należałoby także rozważyć konieczność zmiany przepisów (bądź to konstytucyjnych, bądź ustawodawstwa zwykłego) w ten sposób, by interpretacja art. 65 ust. 3, dotyczącego zatrudnienia dzieci, nie budziła już kontrowersji, o których wspomniałem w pierwszej części niniejszego opracowania.

Pewne wątpliwości budzi brak możliwości bezpośredniego powołania się przez pracowników i pracodawców na prawa wynikające z art. 65 i 66, co stoi w sprzeczności z ideą bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażoną w art. 8. Jednak za dość częstym odsyłaniem do ustaw i przyznaniem możliwości dochodzenia praw jedynie w granicach w nich określonych przemawia pogląd wyrażony przez W. Sanetrę, zgodnie z którym „jest to związane z dążeniem do nadania konstytucyjnym prawom i wolnościom większego waloru realności i praktycznej stosowalności, przy zachowaniu jednocześnie – co ze względów techniczno-legislacyjnych w większości wypadków nieuniknione – ich dużego stopnia ogólności i abstrakcji. Ustawodawca konstytucyjny nie chce obiecywać pracownikom zbyt wiele, a zwłaszcza stara się unikać formułowania praw, które w praktyce – z uwagi na obiektywne uwarunkowania – mogą okazać się iluzoryczne”<sup>48</sup>.

Uregulowania art. 65 i 66 Konstytucji, z perspektywy dziesięciu lat ich stosowania, należy oceniać, mimo pewnych wątpliwości, pozytywnie i mieć nadzieję, że w najbliższym okresie wyrażone w nich zasady będą w sposób pełniejszy stosowane przez ustawodawcę.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>48</sup> W. Sanetra, *Prawa (wolności)...*, *op.cit.*, s. 6.